CFP - 5M
C. P. – P.L. 85
Centre serv. adm.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Commentaires de la Protectrice du citoyen sur le projet de loi n° 85 Loi sur le Centre de services administratifs présentés à la Commission des finances publiques

14 avril 2005

Le projet de loi n° 85 sur le Centre de services administratifs est un des outils du projet de modernisation de l'État québécois. Comme l'évoquait la présidente du Conseil du trésor dans son communiqué de presse, et je cite :

> « le regroupement de services permettrait d'améliorer la prestation de services aux citoyens, d'y parvenir **à moindre coût, d'obtenir des gains d'efficacité** dans le fonctionnement de l'État et d'accroître la prospérité collective. Ainsi, le Centre de services administratifs s'imposerait davantage comme un centre d'excellence en matière de services partagés ».

Il m'est difficile de mesurer la valeur ajoutée de ce projet, mais je crois comprendre qu'en regroupant des services, en centralisant des fonctions actuellement disséminées dans différents ministères et organismes, on souhaite d'une part consolider l'expertise car on veut être capable de fournir des solutions d'affaires. D'autre part, on veut rationaliser en vue de réduire les coûts. Enfin, on envisage de se donner de l'espace pour le « faire faire » par le biais d'ententes à conclure avec le secteur privé. En faisant du Centre une porte d'entrée des demandes de soutien des ministères et organismes, le gouvernement espère mieux connaître et mieux gérer les ressources nécessaires liées aux services de soutien administratif.

Je résume ainsi les intentions que je crois être celles du législateur pour améliorer la gestion des services administratifs au sein du gouvernement du Québec.

Il ne m'appartient pas de discuter de la pertinence de ce choix, c'est à ses résultats qu'on pourra en juger.

Toutefois, puisqu'il y a certaines analogies entre ce projet de loi et celui sur les partenariats public-privé, je me permettrai quelques commentaires du type de ceux que j'avais faits sur le projet de loi n° 61. Ces deux projets de loi visent ultimement à améliorer le rendement de l'administration publique en utilisant de nouvelles façons de faire et en recherchant des économies.

Comme je l'avais évoqué lors de mon passage en commission parlementaire sur le projet de loi sur l'Agence des partenariats public-privé, il est important que les valeurs propres à l'administration publique s'actualisent dans un tel projet de loi. Les fonctions du Centre et les objectifs poursuivis doivent être exprimés de façon explicite.

Or, je constate que la formulation même de la mission confiée au Centre est très large. Il est donc difficile d'en apprécier la portée ou les limites. Il en est de même de l'expression « biens et services administratifs ». L'article 4 est très ouvert, il se lit comme suit :

> « Le Centre a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. »

Je comprends que ce Centre n'a pas, contrairement à Services Québec, pour mission principale d'offrir des services directs aux citoyens, mais bien de fournir aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, et nous aborderons ce sujet plus loin, le ministre projette d'offrir « un service unique d'authentification pour les citoyens et les entreprises qui auront recours à des services transactionnels ». (Adoption du principe, P.L. 85, débats p. 1/29).

De plus, des citoyens ou des entreprises pourraient avoir à transiger avec le Centre en certaines occasions. Pensons aux appels d'offre, aux encans ou même à la gestion des concours d'embauche, le cas échéant.

Dans le document « Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens[1] » publié en mai 2004, on peut lire:

> « Pour le gouvernement, il est évident que l'amélioration de cette prestation de services ainsi que la réduction de son coût passent par une meilleure intégration et une centralisation de ces services. »

Or, je constate que les objectifs poursuivis par la mise en place du Centre de services administratifs ne sont pas mentionnés dans le projet de loi n° 85. Dans un souci de transparence envers la population et les acteurs concernés, je considère que les objectifs devraient être énoncés de façon plus explicite dans le projet de loi.

D'ailleurs, les lois que le projet de loi n° 85 propose de modifier comportent des objectifs clairs sur lesquels il est possible de s'appuyer. Entre autres, la Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et aux organismes publics[2] établit de façon précise quelles sont les visées de la loi. À titre d'exemple, l'article 2 traitant des responsabilités du ministre énonce :

> Art. 2 « Les fonctions et pouvoirs du ministre consistent notamment à :
>
> 1° (...);

[1] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Moderniser L'État, Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*. Briller parmi les meilleur, Québec, mai 2004.

[2] *Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et aux organismes publics*. L.R.Q., chapitre S-6.1.

2° s'assurer que les ministères et organismes publics désignés par le gouvernement obtiennent les biens et les services nécessaires à l'exercice de leurs activités;

3° prendre les mesures nécessaires pour accroître l'efficacité et l'efficience des ministères et organismes publics désignés par le gouvernement et pour restreindre leurs dépenses relativement à l'acquisition et à la construction de biens ainsi qu'à la location et à la fourniture de biens et de services, notamment pour l'obtention du meilleur rapport qualité/coût;

4° (...);

5° favoriser la diffusion de l'information (...);

(...) ».

Dans cette foulée, la Loi sur Services Québec[3], qui a été sanctionnée le 17 décembre dernier, expose précisément dans les notes explicatives ainsi qu'aux articles 4 et 5 les objectifs poursuivis : accès simplifiés aux services, efficacité, relations facilitées, etc.

Par souci de transparence et de cohérence, je recommande :

Que l'on rende explicites dans le chapitre II, *Mission et pouvoirs*, les objectifs visés par la loi.

* * *

[3] *Loi sur Services Québec*, Lois de 2004, chapitre 30.

Je me réjouis que les personnes et organismes chargés de surveiller la bonne administration (Vérificateur général, Protecteur du citoyen, Commissaire au lobbyisme, Commission d'accès à l'information) maintiennent l'intégralité de leurs pouvoirs à l'endroit du Centre sur les services administratifs. Je crois cependant utile qu'on précise, comme on l'a fait dans la Loi sur Services Québec, que le Protecteur du citoyen a également compétence sur les filiales.

En effet, le deuxième alinéa de l'article 15 de la Loi sur Services Québec[4] mentionne :

> « La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1) et la Loi sur le Protecteur du citoyen (L.R.Q., chapitre P-32) s'appliquent à toute filiale de Services Québec ».

La même situation se présente pour le futur Centre de services administratifs. Les employés du Centre seront nommés en vertu de la Loi sur la fonction publique assujettissant ainsi le nouveau mandataire à la compétence du Protecteur du citoyen en vertu de l'article 14 de sa loi constitutive[5]. Cette compétence ne suit toutefois pas les employés des filiales puisqu'il n'est pas prévu que ces derniers soient aussi des employés nommés en vertu de la Loi sur la fonction publique. Il apparaît important qu'il y ait une continuité dans la volonté du législateur d'assurer rigueur et transparence à l'ensemble des actions du futur centre.

Je recommande donc de modifier l'article 17 du projet de loi sur le Centre de services administratifs afin d'affirmer la compétence du Protecteur du citoyen sur les filiales du Centre.

---

[4] Idem.
[5] *Loi sur le Protecteur du citoyen* L.R.Q., chapitre P-32.

Toujours dans l'objectif de rendre l'exercice plus transparent aux yeux des contribuables, il convient, à mon avis, de mieux circonscrire les interventions du Centre et de limiter ses interventions aux mandats qui lui sont dévolus.

Il en est d'ailleurs ainsi dans l'actuelle Loi sur le service des achats du gouvernement[6] qui sera abrogée lors de l'entrée en vigueur du présent projet de loi, à l'article 4.1 qui se lit comme suit :

> « Le directeur doit également exécuter tout autre mandat connexe à l'achat et aux services que lui confie le gouvernement ».

Je recommande donc de préciser la portée du dernier paragraphe de l'article 5 du projet de loi en ajoutant le mot « connexe » pour qualifier l'expression « toute autre fonction ».

J'accueille favorablement les obligations formulées aux articles 39 et 40 du projet de loi concernant les normes d'éthique et de déontologie devant régir les membres du conseil d'administration et le personnel des filiales du Centre.

C'est une préoccupation que j'avais soulevée dans le cas des partenariats public-privé[7]. Le « faire faire » ne doit pas donner place au laisser faire, c'est pourquoi je considère essentiel que des règles d'éthique et de déontologie soient définies.

J'aimerais soumettre à la commission trois autres éléments de réflexion.

---

[6] *Loi sur le service des achats du gouvernement* L.R.Q., chapitre S-4.

[7] Comme il s'agit de la gestion de fonds publics, des préoccupations s'imposent pour éviter toute forme de conflit d'intérêt ou d'abus et pour s'assurer du maintien de l'imputabilité gouvernementale.

D'abord, au regard de la reddition de comptes. Le gouvernement s'est engagé à soumettre le Centre de services administratifs à une reddition de comptes exigeante. « L'agence doit atteindre des objectifs explicites d'économies attendues » peut-on lire à la page 29 du *Plan de modernisation 2004-2007*.

Cette attente est légitime, mais il ne faudrait pas s'y limiter. Une analyse plus globale de l'efficacité réelle de ces changements s'impose. Un simple bilan financier me semblerait incomplet puisque, ultimement, on recherche une amélioration du service public. Il faut donc que la reddition de comptes puisse démontrer que la qualité du service n'a pas souffert des changements et que l'on fait au moins aussi bien qu'antérieurement et de façon plus économique. Aussi, je suis heureuse de constater que le législateur a prévu que cette loi devra faire l'objet d'un rapport indépendant à tous les cinq ans.

* * *

Ma seconde préoccupation concerne ce que j'appellerais la connaissance des règles du jeu entourant les ententes dont il est question à l'article 9 qui se lit comme suit :

> « Un organisme public et le Centre peuvent conclure une entente par laquelle ce dernier s'engage à lui fournir un service qui fait partie de sa mission. L'entente peut être à titre gratuit ou onéreux. »

Le projet de loi ne prévoit aucune disposition visant à baliser les frais exigés. Par souci d'équité et de transparence, je considère que le Centre de services administratifs devrait avoir l'obligation de rendre publiques les règles de tarification de ses services.

Il me semblerait donc opportun que le projet de loi prévoie, d'une quelconque manière, que le Centre doit établir et rendre publiques les règles de tarification (règlement ou politique et directives administratives).

* * *

Enfin, quelques considérations sur l'article 11 du projet de loi n° 85

Cette disposition prévoit que :

> « Le gouvernement peut, dans la mesure et aux conditions qu'il détermine, transférer au Centre tout document ainsi que tout bien en possession d'un organisme public nécessaires pour l'application d'une entente ou d'un décret visés aux articles 9 et 10 ».

Les articles 9 et 10 prévoient que :

> « art.9. Un organisme public et le Centre peuvent conclure une entente par laquelle ce dernier s'engage à lui fournir un service qui fait partie de sa mission (...) ».

> « art.10. Le gouvernement peut rendre obligatoire... le recours au Centre ».

Dans la mesure où des renseignements personnels seraient transférés dans le cadre de cette disposition, l'article 11 permettrait la communication de renseignements (transfert de documents) en vertu de l'article 67 de la Loi sur l'accès, sans plus de formalités.

Or, le « transfert » dont il est question dans le projet de loi n° 85 n'est pas une simple communication ponctuelle. Il s'inscrit dans le vaste projet du Gouvernement en ligne, et plus spécifiquement « de la mise en œuvre d'un service unique d'authentification pour les citoyens et les entreprises qui auront recours à des services transactionnels » (extrait des Débats de l'Assemblée nationale, proposition de M. Pierre Reid (05 03 16)).

L'identification en ligne des utilisateurs de façon sûre et sécuritaire est un processus de base, essentiel au développement des services transactionnels, ainsi qu'on peut le lire dans le rapport sur le Gouvernement en ligne, (*Vers un Québec branché pour ses citoyens*, publié en juin 2004, Rapport Gautrin). Soit. Transposé dans le contexte de centralisation des services administratifs qu'est celui du projet de loi n° 85, il pourrait y avoir des transferts massifs de fichiers de renseignements personnels. Dans ce contexte, le mécanisme des ententes prévu aux articles 68 et suivants de la Loi sur l'accès nous semblerait plus approprié et dans la philosophie de la loi actuelle.

Des mécanismes, tel les « ententes écrites » permettent la communication et le couplage des fichiers de renseignements personnels au terme d'une réflexion rigoureuse à laquelle la Commission d'accès à l'information (CAI) donne ou non son aval. Ce mécanisme amène les organismes publics à ne transmettre que ce qui est nécessaire.

L'article 11 du projet de loi n° 85, suscite chez nous des inquiétudes car :

- on ignore quels renseignements personnels seront ainsi transférés;
- dans quelles conditions et pour quelles fins (« dans la mesure et aux conditions qu'il détermine »);
- le rôle de la CAI n'est pas prévu au processus.

La protection des renseignements personnels ne se résume pas à une question de sécurité informatique. L'information aux citoyens, l'utilisation qui sera faite des renseignements en font partie aussi.

Nous soulignons également qu'il existe plusieurs modèles technologiques possibles. Nous invitons le ministre à aborder la question de la gestion des renseignements personnels selon l'approche technologique qui assure le plus grand respect des droits :

- imputabilité directe à l'égard des personnes au sujet desquelles on détient des renseignements;
- prévention, car lorsqu'une information est divulguée, on peut difficilement faire marche arrière;
- transparence des processus;
- transparence des finalités.

Le libellé de l'article 11 ne fournit aucune garantie à l'égard de ces principes et valeurs fondamentales en ce qui concerne les renseignements personnels qui pourraient être transférés en vertu de cette disposition. Aussi, je recommande que l'article soit modifié en ajoutant ceci :

Que toute communication de renseignements personnels soit faite en vertu des articles 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

* * *

En conclusion, l'examen des expériences de gestion déléguée dans l'administration publique nous révèle qu'il y a des conditions minimales à respecter :

- Que la démarche offre des garanties de légitimité, c'est-à-dire que l'on soit assuré que l'intérêt public est mieux servi – d'où l'importance des règles d'éthique.

- Il faut un processus transparent, donc que l'on rende explicites les règles du jeu.

- Il faut une évaluation préalable rigoureuse des avantages anticipés pour s'assurer que les activités identifiées généreront réellement des bénéfices (dans bien des cas l'administration publique se révèle tout aussi efficiente). Il faut donc gagner au change.

- Il faut aussi s'assurer que les avantages sont substantiels tant pour les usagers que pour les citoyens. Il faut donc pouvoir mesurer et témoigner des résultats non seulement financiers mais également qualitatifs.

Enfin, et c'est un aspect non négligeable, il faut porter une attention toute particulière aux personnes touchées par ces changements, des personnes qui détiennent une expertise et qui doivent se sentir respectées quand s'amorce un tel virage.